



La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes

Claudia Burlando, Laurent Guihéry

► To cite this version:

Claudia Burlando, Laurent Guihéry. La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes. Les Cahiers scientifiques du transport , 2004, 45, pp. 125-154. halshs-00069345

HAL Id: halshs-00069345

<https://shs.hal.science/halshs-00069345>

Submitted on 10 Apr 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA RÉGIONALISATION DU TRANSPORT FERROVIAIRE RÉGIONAL DE VOYAGEURS : EXPÉRIENCES FRANÇAISES ET ITALIENNES

CLAUDIA BURLANDO
DÉPARTEMENT D'ÉCONOMIE ET
DE MÉTHODES QUANTITATIVES
FACULTÉ D'ÉCONOMIE
UNIVERSITÉ DE GÈNES

LAURENT GUIHÉRY
LABORATOIRE D'ÉCONOMIE
DES TRANSPORTS
UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2,
CNRS, ENTPE

INTRODUCTION

La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs ne fait pas la une des quotidiens français ou italiens ! Elle n'est pas non plus au centre des préoccupations des citoyens qui continuent massivement à utiliser leur véhicule personnel pour les déplacements péri-urbains et régionaux. Ainsi, pour la Région Rhône-Alpes (France), 83 % des déplacements quotidiens domicile - travail s'effectuent par exemple en voiture personnelle (CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE-ALPES, 1997). Seuls 13 % d'entre eux en Rhône-Alpes et 20 % environ dans les grandes agglomérations françaises et italiennes utilisent un transport collectif, qui est d'abord le fait des transports urbains (métro, bus, tramway) avant d'être du transport régional ferroviaire (CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE-ALPES, 1997). A quoi bon parler encore de transport ferroviaire régional ?

Pourtant, cette réforme est une réforme de fond sans précédent qui touche à la fois les opérateurs nationaux en France et en Italie, avec l'affirmation, dans les deux pays, de la Région comme autorité organisatrice pour le financement et l'organisation du transport régional ferroviaire, mais aussi les politiques publiques et la décentralisation avec le transfert d'une nouvelle compétence de l'échelon central, via l'opérateur national, aux Régions. Face aux multiples discours sur le blocage institutionnel et l'impossibilité de réformes en France et en Italie, la régionalisation démontre ainsi qu'une dynamique de réforme en profondeur de l'action de l'État est possible dans les deux pays, dans un environnement complexe où agissent de nombreux acteurs : collectivités territoriales et autorités organisatrices, agglomérations, opérateurs nationaux, nouveaux entrants pour l'Italie, le gestionnaire de réseau et l'État. Cette réforme montre aussi que le transport régional ferroviaire commence à être reconnu comme fondamental dans les stratégies de gestion de la mobilité des grandes zones métropolitaines, car il permet de développer en même temps efficacité, efficience et développement durable du transport.

L'objectif de cet article est de présenter les caractéristiques et l'avancement de la réforme dans les deux pays. Partant de la situation du transport régional ferroviaire, en déclin dans les deux pays, notre étude se concentrera sur les développements de la réforme des chemins de fer en France et Italie en faisant apparaître la dynamique de régionalisation à l'œuvre dans les deux pays. Mais le contexte reste différent : libéralisation et ouverture lente et progressive à la concurrence en Italie contre un blocage institutionnel sur l'accès de nouveaux opérateurs au marché en France, la SNCF demeurant l'unique opérateur ferroviaire en transport régional ferroviaire comme en longue distance. La conclusion tentera de dresser un bilan comparatif.

1. LA RÉGIONALISATION EN FRANCE : UNE RÉFORME DE FOND

Pour la France et sa tradition très centralisée, la régionalisation n'est pas une réforme de façade. C'est tout un programme (CHAUVINEAU, 2002). Si elle démarre « sans faire de bruit », mis à part les multiples logos des régions expérimentatrices qui ont fleuri sur les TER et les trains interrégionaux, le transfert de cette nouvelle compétence aux Régions a d'emblée pris une place importante dans les choix budgétaires de ces dernières puisque les investissements pour les transports, dont le fer, viennent directement après les postes de l'éducation et de la formation (entre 25 et 30 % des dépenses budgétaires en moyenne pour les transports contre environ 40 % pour l'éducation et la formation [CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE-ALPES, 1997]). Provence Alpes Côte d'Azur prévoit de multiplier par 10 ses investissements dans le ferroviaire. La Région Bretagne va accroître son effort dans le ferroviaire d'un facteur six par rapport au précédent contrat de Plan Etat-Région. Les régions s'équipent de nouveaux autorails haut de gamme (air conditionné, baies panoramiques, caisses basses) ; elles recrutent tous azimuts et négocient avec RFF pour développer les investissements dans l'infrastructure ferrée : c'est un réel bond

en avant en termes de décentralisation ; la région s'affirme comme un nœud central de réseaux de transport, de services et à terme d'information. Elle est au centre du lien entre le global – les réseaux TGV - et du local – le transport urbain. Le succès de la régionalisation passe donc par la prise en compte de cette logique d'interface et d'interconnexion entre réseaux européens, réseaux nationaux à grande vitesse et réseaux locaux de transport. Elle se positionne comme un acteur incontournable de la mobilité de demain et renforce l'attractivité et la compétitivité de leur territoire (CHAUVINEAU, 2002). Au vu des résultats intéressants de la régionalisation, il y a tout lieu de penser que cette nouvelle compétence ne sera pas la dernière. Il faudra auparavant renforcer l'autonomie fiscale des régions qui restent encore trop dépendantes des transferts budgétaires de l'État (GUIHÉRY, 2002).

1.1. LA RÉGION AU CŒUR DES EXIGENCES DE MOBILITÉ QUOTIDIENNE DE DEMAIN

La mobilité quotidienne des Français est avant tout régionale puisque, pour la Région Rhône-Alpes par exemple, 97 % des 18,6 millions de déplacements quotidiens sont effectués en région (Tableau 1), soit 3,4 déplacements par habitant et par jour en moyenne contre 3,2 pour la moyenne française. Face à ces exigences de mobilité, la part de marché du transport collectif reste marginale (Tableau 2) : 83 % des déplacements quotidiens domicile-travail s'effectuent par exemple en voiture personnelle. Seuls 13 % d'entre eux en Rhône-Alpes et 20 % environ dans les grandes agglomérations françaises et italiennes utilisent un transport collectif, qui est d'abord le fait des transports urbains (métro, bus, tramway) avant d'être du transport régional ferroviaire.

Tableau 1 : la mobilité des Français et des Rhônalpins : chiffres-clés

	Rhône-Alpes	France
Nombre de déplacements par habitant et par jour	3,4	3,2
Dont : avec un moyen de transport mécanisé	2,7	2,4
18,6 millions de déplacements quotidiens, à 97 % réalisés à l'intérieur de Rhône-Alpes		

Source : CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE-ALPES, 1997

Tableau 2 : Répartition des déplacements motorisés quotidiens en Région Rhône-Alpes et dans les grandes agglomérations

	Ensemble de la région	Grandes agglomérations
Voiture particulière	83%	75%
Transports collectifs	13%	20%
Deux-roues	4%	5%
12 millions de déplacements quotidiens en automobiles en Rhône-Alpes		

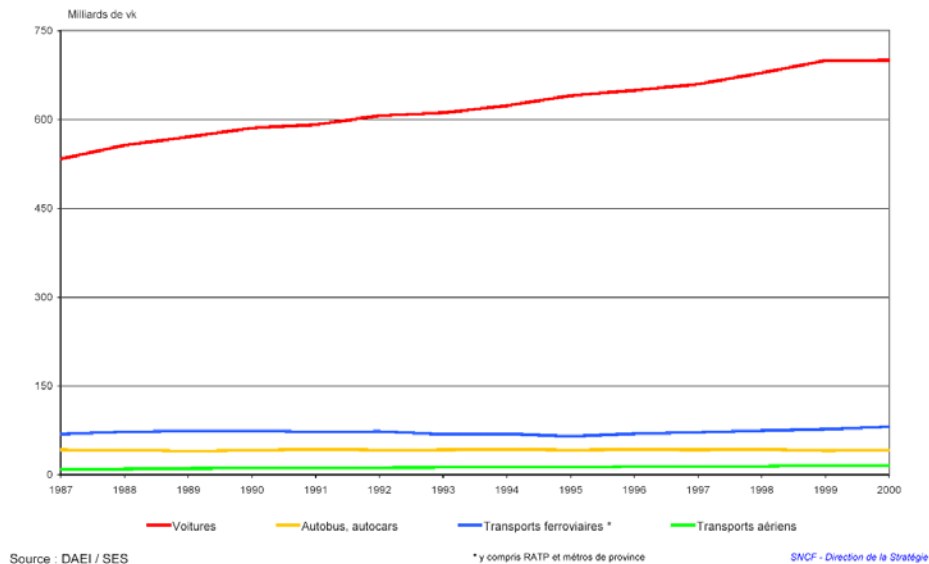
Source : CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE-ALPES, 1997 ; Enquête transport INSEE, Enquête ménage

Face à ces enseignements, il apparaît que la région est l'échelon territorial le plus pertinent en termes de mobilité car il est à la charnière entre le global et le local et de plus il colle au mieux à l'éloignement des relations domicile-travail qui augmente avec la périurbanisation. Le transport régional, s'il n'est pas si ancré majoritairement dans les pratiques de mobilité des ménages, est donc fondamental pour garantir à terme un développement durable des grandes agglomérations régionales. Le réseau ferroviaire régional participe d'abord à une structuration du territoire régional, lui donne un sens, une architecture, une hiérarchie spatiale, ce qui est loin d'être négligeable pour des régions « fraîchement » créées, comme la Région Centre qui a une histoire « régionale » récente. Ensuite le développement de la périurbanisation est un facteur fort de renforcement de l'attractivité des réseaux ferroviaires régionaux, face à la congestion et la saturation de plus en plus dense des grandes pénétrantes péri-urbaines. Enfin, la prise en compte de l'impact négatif sur l'environnement du transport routier – le débat sur les effets externes négatifs – vient aussi renforcer le potentiel de l'offre de transport régional ferroviaire. En termes de développement durable, il est clair que l'engagement massif des régions actuellement est un investissement à long terme, dans la mesure où la croissance de la mobilité des voitures dans les grandes agglomérations va devenir, en termes de coûts externes et environnementaux, de plus en plus insupportable. Les Régions devraient alors apparaître comme un acteur majeur de l'orientation des choix de mobilité dans les prochaines années. En récolteront-elles les fruits ?

D'autre pays, comme l'Allemagne ou la Suisse, ont placé le transport régional ferroviaire au centre de l'offre de mobilité alternative à la voiture, très souvent avec succès, comme c'est le cas avec le tramway ferroviaire de Karlsruhe qui fait office à la fois de tramway urbain et de train léger express régional dans les communes environnantes. Pourquoi ne pas s'inscrire dans cette même voie en France ?

Pour la France, il y a en effet urgence à relancer l'attractivité du mode ferré en termes de bien-être collectif si l'on se place maintenant dans une optique plus dynamique car le rôle du transport ferroviaire ne cesse de décliner sur longue période face à la voiture particulière. Le fer ne pouvait donc pas espérer mieux que cette réforme face au déclin continu de sa part modale par rapport à la voiture depuis les années 1970. Pour les déplacements régionaux hors Île-de-France, le fer arrive à peine à 2,5 % des déplacements contre 85 % pour la voiture (et 10 % pour les autres modes de transport en commun). En Île-de-France, la situation est un peu plus favorable puisque le train et les RER atteignent 9 % des déplacements en 1999 (19 % pour les autres transports en commun et 68 % pour la voiture). Pour les déplacements à plus de 100 km, la part du fer est de 15,9 % en 1999 contre 67,7 % pour la voiture individuelle (sur la base des voyageurs.kilomètres). La Figure 1 rappelle les déséquilibres contemporains de l'économie des transports de voyageurs en France.

Figure 1 : Transport intérieur de voyageurs (par mode de transport)

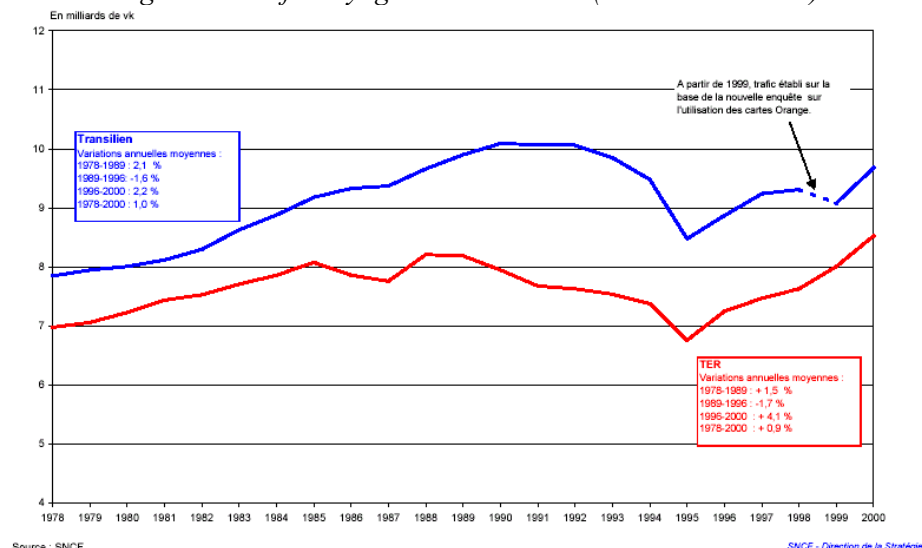


1.2. ÉTAT DES LIEUX DU TRANSPORT RÉGIONAL FERROVIAIRE

L'activité de transport régional ferroviaire n'est pas négligeable : avec un chiffre d'affaires 2000 de 3,66 milliards d'Euros, l'activité « transport régional » de la SNCF (1,83 milliards pour les TER et 1,83 milliards pour l'Île-de-France) est quasiment équivalente à l'activité « Grandes Lignes » et TGV de la SNCF (4,12 milliards d'Euros en 2000, [SNCF, 2002]). Les TER concernent 4 millions de voyageurs par an et plus de 200 millions de déplacements annuels, 5 000 trains et 800 cars par jour, 3 000 gares desservies et 4 200 points d'arrêt. Depuis les années 1978, les TER ont connu une triple évolution (Figure 2) : faible croissance entre 1978 et 1989 (+1,5 %), recul entre 1989 et 1996 (-1,7 %) et forte croissance depuis 1996 (+4,1 %).

L'expérimentation de la régionalisation en 1997 a permis d'accompagner voire d'amplifier cette inversion de tendance qui coïncide grosso modo avec l'entrée en scène des régions dans la gestion, d'abord indirecte, puis plus directe, du transport ferroviaire régional de voyageurs. Comme un exemple choisi parmi d'autres, la Région Centre se place au premier rang des régions expérimentatrices : forte d'une expérience de quatre conventions signées avec la SNCF depuis 1986, la région Centre a ainsi multiplié par deux son offre TER en cinq ans. 65 000 voyageurs par jour en 2002 empruntent les TER contre 32 000 en 1997, soit une hausse de près de 50 %, ce qui place la Région Centre au premier rang des régions françaises. La moitié du parc a été renouvelé, plus de 50 % des gares ont été rénovées.

Figure 2 : Trafic voyageurs de la SNCF (TER et Transilien)



Le Tableau 3 détaille les résultats de l'expérimentation. On peut noter que les régions expérimentales réussissent mieux que les autres : 12 % de croissance du trafic contre 6,4 % entre 1996 et 2000 ; croissance des recettes de 12 % contre 6,5 % pour les autres. L'offre ferroviaire s'est accrue nettement dans les régions expérimentales : 12 %, contre 2,2 % dans les autres régions. La fréquentation des TER a augmenté de 20 % entre 1996 et 2000 (à l'inverse d'une croissance à un chiffre en moyenne pour les autres régions non expérimentatrices). La création de 750 nouvelles lignes, la remise en état de 350 gares et un investissement de 941 millions d'euros pour la rénovation et l'achat de nouveaux autorails de nouvelles générations ont motivé sa généralisation aux autres régions (sauf l'Île-de-France et la Corse). De très intéressantes grilles tarifaires intégrées – domicile-travail, TER-transport urbain – comme en Région Pays de Loire ont été mises en place.

Ce dynamisme des régions se perçoit ainsi dans la progression des budgets hors dette qui est réelle après une période de relative stabilité depuis 1992 (4,1 % en 2001 contre 4,6 % en 2000 selon Dexia). Les disparités de budget régional restent néanmoins fortes (de 1,3 milliards d'Euros pour le Limousin à 15,7 milliards d'Euros pour l'Île-de-France). Le revers de cette dynamique est un endettement des régions qui progresse. Un malaise apparaît aussi face à l'évolution des finances publiques régionales qui ont vu ces dernières années fondre leur marge de manœuvre et leur niveau d'indépendance : d'année en année, les dotations transférées par l'État remplacent les impôts spécifiquement régionaux. En 1990, 4 % du total de la fiscalité régionale était pris en charge par l'État, via des mécanismes de compensation. Aujourd'hui, 33 % de la fiscalité régionale est administrée par l'État, après la suppression des droits de mutation (1/09/1998), de la part régionale de la taxe d'habitation (2000) et de la disparition de la part salaire dans la taxe professionnelle.

Tableau 3 : Bilan de l'expérimentation de la régionalisation

Régions	Evolution du trafic 1999/1996	Evolution des recettes avec contributions 1999/1996	Evolution de l'offre 1999/1996	Total des investissements dans le matériel roulant*
Alsace	16,13 %	10,59 %	16,3 %	65
Centre	15,00 %	16,15 %	21,1 %	184
Nord-Pas-de-Calais	0,57 %	0,15 %	4,8 %	180
Pays de la Loire	17,43 %	13,40 %	9,1 %	64
PACA	6,04 %	11,15 %	3,8 %	210
Rhône-Alpes	19,84 %	19,95 %	15,8 %	204
Total des 6 premières régions expérimentales	12,38 %	12,02 %	12,0 %	970
Limousin	0,90 %	0,21 %	-0,8 %	28
Total des 6 premières régions expérimentales + Limousin	12,07 %	11,71 %	11,2 %	998
Aquitaine	7,00 %	5,87 %	5,1 %	51
Auvergne	5,35 %	5,74 %	-0,8 %	18
Basse-Normandie	8,47 %	5,67 %	0,3 %	97
Bourgogne	-2,16 %	-3,79 %	7,0 %	12
Bretagne	11,05 %	9,94 %	4,1 %	26
Champagne-Ardenne	-4,42 %	-3,62 %	4,8 %	6
Franche-Comté	-3,05 %	-0,94 %	0,5 %	7
Haute-Normandie	18,35 %	17,67 %	2,2 %	11
Languedoc-Roussillon	5,93 %	4,98 %	-1,8 %	32
Lorraine	3,22 %	3,35 %	3,0 %	3
Midi-Pyrénées	9,53 %	9,60 %	4,3 %	52
Picardie	11,14 %	15,02 %	0,9 %	15
Poitou-Charentes	10,18 %	8,11 %	-6,2 %	21
Total autres régions	6,35 %	6,67 %	2,4 %	351
Total général	9,35 %	9,32 %	6,6 %	1349

* Ces chiffres (en Euros) ont trait au matériel neuf ou rénové livré entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 2000 ainsi que le matériel commandé au 1^{er} janvier 2000

Source : SNCF

1.3. ENJEUX ET LIMITES DE LA RÉGIONALISATION

Le but de l'engagement des régions est certes d'abord politique comme l'affirment certains Présidents de Région. Avec le ferroviaire, c'est la lisibilité et l'ancrage populaire de la région qui sont valorisés. « C'est à la région qu'on demandera des comptes si le train de 17h21 entre Landerneau et Brest accuse un retard », prévoit le Président de la Région Bretagne. Les Régions « veulent en découdre » en termes d'action publique et voient d'un bon œil apparaître des évaluations comparatives en termes de *benchmarking* État-région et de *Yardstick competition* entre les différentes régions engagées. Le défi à relever est immense car le transport ferroviaire est largement sous-utilisé après des décennies d'une gestion centralisée et monopolistique qui l'a coupé des attentes et préférences régionales des citoyens. Les études menées par certains instituts de sondage accréditent l'idée d'une bonne image des

Régions : l'Observatoire interrégional du politique, dans une enquête menée par la SOFRES auprès de 700 personnes, fait apparaître que 75 % des Français ont confiance en l'avenir de la région contre 59 % en l'avenir de la France. Pourtant les régions ne réalisent que 2 % des investissements publics totaux en France, bien que 40 % de leur budget soit consacré à des dépenses en équipements et infrastructures structurantes. Comment en est-on arrivé là ?

Revenons un peu en arrière (FAIVRE D'ARCIER, 2002). En 1974, la SNCF réorganise et régionalise son réseau. Une première pierre est posée. Pour les transports collectifs, la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) définit en 1982 le champ d'action des différentes collectivités locales pour le transport public. Certaines régions vont alors un peu plus vite, comme Rhône-Alpes qui a créé en 1989 un syndicat pour l'organisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes (SOFRA) regroupant la Région Rhône-Alpes et les huit départements. Une réelle compétence régionale en termes de transport collectif apparaît alors. En 1993, la SNCF évolue plus nettement vers une régionalisation de ses activités... ce qui permet, par exemple, à la Région Rhône-Alpes de gérer dès juillet 1994 la mise en place des liaisons ferroviaires intercity. Une convention transitoire avec la SNCF est alors signée... qui pave la voie à une candidature de la Région Rhône-Alpes à l'expérimentation de la régionalisation des services de transport régional ferroviaire de voyageurs. A la suite de la Loi de 1995 sur l'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT), sept régions se portent candidates en 1997 pour expérimenter la régionalisation du transport ferroviaire régional : Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes et, depuis 1999, le Limousin. Ces régions se placent donc comme des autorités organisatrices pour les transports régionaux ferroviaires jusqu'en 1999, avec une prolongation jusqu'au 31 décembre 2001. La SNCF, partenaire unique des Régions, exploite les TER et trains interrégionaux.

Le 13 décembre 2000, l'adoption de la SRU – ou Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain – généralise le transfert de compétences pour le financement et l'organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs à toutes les Régions pour le premier janvier 2002 (sauf la Corse et l'Île-de-France). Les régions gèrent aussi la politique de communication du transport ferroviaire, les politiques tarifaires et les politiques de contrôle où elles doivent faire face quelquefois aux réticences de la SNCF à livrer des informations pertinentes. C'est sur ce point là que la SCNF a accompli ces dernières années certains progrès en s'affranchissant partiellement encore de la comptabilité FC12K, suivant en cela les recommandations du cabinet KPMG. La mise en place d'une véritable comptabilité analytique régionale devrait permettre de maîtriser les coûts et recettes des activités régionales et devraient ouvrir la voie à une séparation stricte des activités d'infrastructures et de gestion. Cette séparation, aujourd'hui en vigueur en Suède ou en Allemagne, pourrait ainsi inciter l'État à investir dans les infrastructures, en

rendant explicite les lacunes et le retard accumulé jusqu'à maintenant.

De manière plus précise, quatre acteurs sont impliqués dans ce transfert de compétence : l'État qui va transférer aux Régions les ressources nécessaires à la mise en œuvre de cette nouvelle compétence (1,5 milliards d'Euros en 2002 soit 30 % de plus qu'en 2001), les Régions, qui seront aussi responsables de la politique tarifaire à condition de rester dans les limites nationales, la SNCF, seul acteur autorisé pour l'instant par la Loi pour les opérations de transport ferroviaire, la gestion de personnel et le matériel roulant et RFF qui est en charge des voies ferrées du moins institutionnellement puisque c'est la SNCF qui agit par délégation. Le 27 novembre 2001, le décret relatif au « transfert des compétences en matière de transport collectif d'intérêt régional » est publié. La première convention de régionalisation a été signée par Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) le 19 décembre 2001. Pour 2002, les nouvelles conventions sont en cours de négociation.

Le débat est vif au sein des Régions, contre l'État qui est accusé par certaines Régions de limiter la dotation versée à la Région pour la gestion de cette nouvelle compétence, comme du côté de la SNCF : les Régions redoutent en effet un manque de contrôle sur la SNCF et militent pour la mise en place dans les conventions de mécanismes incitatifs à l'efficacité : évaluation de la ponctualité et système de bonus/malus, indemnisation lors des jours de grève, qualité de service, transparence accrue dans la collecte des informations.... Les négociations avec les Régions ne sont pas faciles : la région Rhône-Alpes est en désaccord avec la SNCF et va engager un recours gracieux auprès du Premier Ministre pour revoir le montant de la dotation de l'État. Elle a aussi mis en place dès le début de l'expérimentation des outils incitatifs visant à pointer du doigt d'inévitables dysfonctionnements ou inefficacité de la SNCF : pour toute grève affectant la qualité du service, la SNCF devra ainsi s'acquitter envers la région d'une pénalité d'au moins 6 euros par kilomètre non parcouru. En Île-de-France, la SNCF a été de même sanctionnée financièrement pour une dégradation de la qualité de service (10 % des trains de banlieues ont accusé un retard supérieur à 5 minutes en moyenne en 2001 contre 8,3 % en 2000, problèmes liés à la saturation du réseau, aux matériels vétustes - 22 ans de moyenne d'âge en général -, aux dysfonctionnements) : elle devra acquitter un malus de 1,7 millions d'Euros (ce qui est faible par rapport à la dotation de 1,12 milliards d'Euros du Syndicat des Transports d'Île-de-France, l'autorité organisatrice en région parisienne). Une partie de ce malus sera reversée... à la RATP qui a dépassé la quasi totalité de ses objectifs ! Du côté du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie, des recours ont été engagés devant le Conseil d'État. A la mi-mars 2002, la plupart des conventions ont été néanmoins signées. La pierre d'achoppement concerne la dotation de l'État (1,5 milliards d'Euros à ce jour) qui, selon les régions, doit prendre en compte l'abandon chronique et les retards d'investissement de l'État et de la SNCF vis-à-vis du transport régional.

Face à cet engagement massif des régions dans le transport régional ferroviaire, il ne faut pas perdre de vue pour l'instant l'objectif de rentabilisation de l'offre ferroviaire. Pour 2002-2005, le mot d'ordre des régions doit être d'accroître la fréquentation, de réduire voire de limiter la mobilité des véhicules particuliers en région pour favoriser un report modal, de développer la notoriété du transport ferroviaire, bref d'accroître la zone de pertinence du transport ferroviaire régional... avant d'accroître encore l'offre qui est pourtant parfois surdimensionnée (faible fréquentation hors des heures de pointes, *lobbying* des élus qui veulent leur TER...).

La régionalisation n'a pas un impact sur les seules régions : elle signifie aussi une mutation du métier de la SNCF qui devient un prestataire de services de transport régional ferroviaire (FAIVRE D'ARCIER, 2002). A l'heure de l'ouverture programmée (le fret international en 2003) ou retardée (le transport ferroviaire de voyageurs, et en particulier le transport régional) du transport ferroviaire à la concurrence, la culture de l'entreprise publique doit évoluer, dans un contexte favorable puisque l'aiguillon ne vient pas de la tutelle de l'État, toujours suspecté d'influences politiques, mais des Régions qui sont d'abord sensibles au bien-être local des citoyens, aux services publics régionaux et à sa qualité. « *Cette réforme là où elle est expérimentée constitue un facteur de développement pour nos activités. Mais cela suppose aussi une mise en mouvement de l'offre avec une culture de proximité, d'écoute et de résultats* » reconnaît Christian COCHET, directeur du transport public régional et local. Afin de se préparer, la SNCF a nommé dès 2000 un directeur délégué TER dans chaque région en contact direct avec le conseil régional. Il y a encore fort à faire, en particulier du côté de la qualité de services – défaillance du service en cas de grève, non respect de la ponctualité, qualité de services en gare, affichage et information...

En termes de coûts, certaines études scientifiques pointent du doigt le surcoût d'une gestion SNCF du transport régional, que les régions supportent. Ainsi la gestion d'un autorail par un seul conducteur-contrôleur, impensable aujourd'hui car il faut statutairement deux agents SNCF, amène des baisses importantes de coûts : selon une étude de CROZET et HÉROUIN (1999), les coûts TER-SNCF s'établissaient à la fin des années 90 à 57 FF/km, contre 25 FF/km pour des services TER-SNCF potentiellement optimisés à 1 agent et 16 FF/km pour des services du type CFTA (en regard, le coût d'un service de bus interrégional s'élève à 10 FF/km environ).

De surcroît, le jeu d'acteurs entre la Région et la SNCF est biaisé puisque la SNCF se présente aux régions comme une « force de proposition » et « un exploitant-conseil » ! Comment en effet imaginer une indépendance de choix publics, de gestion, de stratégie si un agent de la SNCF en détachement gère le transport régional ferroviaire au sein du Conseil Régional ? Les régions doivent accroître leur pouvoir de marché et leur marge de manœuvre face à la SNCF et, à tous prix, garder la maîtrise de l'évolution de leurs finances publiques régionales, en s'affranchissant de l'influence de la SNCF sur leur

compétence propre.

Mais derrière ce débat se profile l'enjeu de la régionalisation, à savoir l'ouverture à la concurrence des services régionaux ferroviaires. L'enseignement des réformes suédoises est clair de ce point de vue : les appels d'offre pour la franchise régionale d'exploitation de réseaux ferroviaires régionaux, comme celui de la région de Stockholm (géré indirectement par la SNCF via des filiales (Via GTI en particulier), ont amené en moyenne une baisse immédiate de 20 % de la facture globale, à offre constante, simplement par la mise en concurrence de différents opérateurs potentiels. A moins qu'il ne suffise de garantir une certaine « constestabilité » du marché régional ferroviaire pour voir l'opérateur national accroître de lui-même sa productivité et son service ? Quoi qu'il en soit, des économies importantes sur les coûts sans dégradation de l'offre et des gains importants de productivité, d'efficacité et de qualité de service devraient pouvoir être accomplis du côté de la SNCF. Nous avons là un des enjeux pour un succès à terme de la régionalisation.

La régionalisation pose aussi le problème des priorités de trafic sur des sillons qui sont parfois saturés comme c'est le cas autour du nœud ferroviaire lyonnais mais aussi sur l'axe Paris-Nord ce qui pénalise 75 % des TER de la Région Picardie. Les directions régionales SCNF ont ainsi peu de marge de manœuvre face à la Direction Grande Ligne dont les TGV ont la priorité dans l'affectation des sillons ferroviaires. Ainsi « les passagers des TER à l'arrêt voient passer les TGV » déplorent de nombreux conseillers régionaux. La montée en puissance de RFF qui, pour l'instant, délègue à la SNCF la gestion de l'allocation des sillons ferroviaires et le respect de règles strictes de tarification comme élément fondamental de détermination des priorités d'affectation des sillons pourraient être une issue favorable à la collectivité dans son ensemble... et à RFF qui pourrait ainsi accroître ses recettes de péage et développer ses investissements comme le demandent les Conseils Régionaux avec de plus en plus de vigueur. Le succès de la régionalisation sera ainsi conditionnée par la portée de la séparation institutionnelle entre la SNCF et RFF, ce dernier devant prendre en charge en toute indépendance la gestion technique et locale des sillons ferroviaires, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Enfin, le dernier problème laissé de côté par la régionalisation est la séparation instituée par la LOTI entre la responsabilité des transports urbains (villes et agglomérations), autocars interurbains (départements) et la responsabilité des transports ferroviaires (régions). Cette séparation, qui induit une logique de gestion compartimentée des transports collectifs, là où une logique d'organisation globale des services serait indispensable et plus efficace, peut être considérée comme un véritable frein à l'essor du transport collectif : en France, sur certaines relations péri-urbaines, on peut ainsi trouver en parallèle une offre de service de l'entreprise de transport urbain, une ligne de car départementale, et un service ferroviaire, toutes trois peu performants car non coordonnés. Le réseau optimisé (c'est-à-dire offrant un meilleur niveau de

service à un coût moindre pour la collectivité) est ainsi hiérarchisé, chaque technique de transport étant utilisée là où elle est la plus pertinente. Il est ainsi facile d'observer que toute optimisation sérieuse des transports collectifs pour une aire géographique donnée, et notamment ferroviaire, demande l'intégration et la coordination de l'offre de transports collectifs en une seule entité institutionnelle. En Allemagne, les succès des réseaux S-Bahn (TER péri-urbains avec pénétration souterraine en centre ville type RER parisien) ou du tramway ferroviaire (type Karlsruhe), n'auraient pas été possibles sans la création des *Verkehrsverbünde*, c'est-à-dire d'autorités organisatrices fondées sur un bassin d'emploi qui dépasse le découpage institutionnel, trop étroit et inadapté. En France, une organisation performante des transports ferroviaires régionaux ne peut être sérieusement envisagée sans une remise en question de la LOTI qui verrait le transfert à la Région de la responsabilité de l'intégration de l'ensemble de l'offre de transport collectif, urbain, départemental et régional.

En définitive, faute d'affronter de face, d'une part, les problèmes de l'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence et, d'autre part, une réforme en profondeur de la SNCF, qui ne serait pas pour autant synonyme de *Waterloo* social, la régionalisation en France ouvre, mais en le bridant, un champ d'avenir au développement du transport ferroviaire régional. Au pire elle devrait permettre de gérer l'existant et de l'optimiser à moyen terme.

2. RÉGIONALISATION DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS, VALIDITÉS ET LIMITES DE LA RÉFORME ITALIENNE

La réforme dans le transport ferroviaire local des passagers s'inscrit dans le contexte plus large de la réforme du transport public local (TPL), qui a commencé concrètement en Italie en 1997¹.

2.1. CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET PROBLÉMATIQUES ENVIRONNEMENTALES À L'ORIGINE DU PROCESSUS DE RÉFORME DU SECTEUR EN ITALIE

Avec cette réforme, le législateur entend mettre en œuvre une profonde remise en ordre du secteur en définissant les lignes directrices d'une réorganisation des institutions et des modes de gestion. L'objectif est de redonner une efficience et une efficacité au secteur du transport public local et régional, ainsi que de contribuer à atteindre une mobilité durable par le rééquilibrage entre les modes et la réduction des émissions. En effet, le transport public local italien est dans une phase critique autant du point de

¹ Décret législatif 19.11.1997, n° 422 « Attribution aux Régions et aux administrations locales des fonctions et des tâches en matière de transport public local, relatif aux termes de l'article 4, paragraphe 4, de la loi 15.3.1997 », G.U. (Gazzetta Ufficiale) n° 287 du 10/12/1997. Ce projet de loi a été ensuite modifié par le décret législatif 20/9/1999 n° 400. Puis sont apparues les lois spécifiques à chaque région qui s'approprient les grandes lignes directrices stabilisées par la réforme.

vue de sa viabilité fiscale (existence de larges déficits persistants) que de celui des impacts environnementaux et du développement durable (avec un niveau croissant d'externalités négatives). Le transport ferroviaire, qui a réussi ces dernières années à accroître sa propre compétitivité sur les moyennes et grandes distances (nous faisons référence ici au développement de la grande vitesse ferroviaire), a en effet la possibilité de trouver un espace de compétitivité réelle au niveau régional et métropolitain, où les coûts externes du transport individuel et du transport public par bus sont de plus en plus importants.

Du point de vue du cadrage général, la réforme du TPL mais aussi celle qui concerne le transport ferroviaire local prennent place dans un contexte :

- . de conformité aux directives de l'Union Européenne en matière d'ouverture à la concurrence² (et de ce fait à un niveau supérieur d'efficience et de qualité de service³ et de mise en place d'un marché commun du TPL) ;
- . de réforme, au niveau italien, de tout le secteur des services publics dirigés par les administrations locales (Régions, Provinces, Communes) qui, depuis les années 90, gagnent peu à peu en autonomie dans la direction d'un fédéralisme administratif toujours plus important ;
- . de limitation des dépenses publiques, dont les déficits importants et croissants des compagnies de transport public⁴ commencent, enfin, à être pris en considération.

Tout compte fait, le décret de réforme du secteur, aussi connu sous le nom de décret BURLANDO⁵, qui fait suite aux directives européennes en matière d'ouverture du secteur à la concurrence, repose sur deux grands points qui sont le *transfert des compétences* du transport local du niveau national au

² Au cours des années 90, les directives de l'Union Européenne en termes de transport ferroviaire vont dans le sens d'une séparation économique et fonctionnelle de la gestion de l'infrastructure (qui reste donc sous le contrôle public) et de la production du service, et d'une libéralisation du marché de service. Les directives 91/440/CEE et 95/19/CE ont été prises en Italie avec les D.P.R. (Decreti Presidente della Repubblica) 8/7/1998 n° 277 et 16/3/1999 n° 146. A la suite du réajustement, la Ferrovie dello Stato (Société nationale des chemins de fer italiens, équivalent à la SNCF) s'est réorganisée autour de quatre divisions : Infrastructures, Transports locaux et régionaux, Transport des passagers, Transports des marchandises. La division chargée des Infrastructures est devenue ensuite la société Rete Ferroviaria Italiana (Réseau de Fer Italien), sous contrôle de la FS, les trois autres divisions sont regroupées dans Trenitalia, qui est la société qui se charge donc du service.

³ Les aspects de la qualité de service sont clairement décrits dans la Charte des Services (Carta dei Servizi) qui considère les facteurs suivants de qualité : propreté, confort, informations à la clientèle, niveau quantitatif de service, régularité et ponctualité, intégration modale, services pour les handicapés, possibilité de communication entre les usagers et l'agence de transport.

⁴ L'estimation des déficits accumulés au cours des années 90, malgré les financements considérables de l'État, s'élève à plus de 8 milliards de Euros, uniquement pour le transport par bus, tramway et métropolitain.

⁵ Du nom du Ministre des Transports et des Navigations de l'époque, Claudio BURLANDO.

niveau décentralisé, avec la compétence des Régions et des administrations locales dans la programmation des services fournis par les compagnies, et l'*introduction de procédures d'appels d'offre* pour le choix du fournisseur du service ou des associés privés de ce fournisseur qui gère le service. L'objectif est de dépasser les aspects monopolistes et, grâce à la concurrence *pour* le marché, faire prévaloir l'entreprise disponible à gérer le service « *aux meilleures conditions non seulement économiques et de prestations de services, mais aussi en concordance avec les plans de développement et d'augmentation des réseaux et des équipements...* »⁶.

Le changement qui touche surtout le secteur du transport local concerne autant les agences de TPL que les services de transport ferroviaire d'intérêt régional et local. Au sujet de ces derniers, le décret de réforme prévoit le transfert des fonctions et des tâches de programmation et d'administration aux régions, et rend obligatoires les appels d'offre pour l'affectation des services. Dans ce sens, un secteur géré traditionnellement dans des conditions de monopole public vient, même lentement, d'être ouvert aux règles de la concurrence.

Les changements principaux concernent :

- . la séparation entre l'institution qui règle, programme et finance le service, qui n'est plus l'agence qui fournit le service mais devient la Région, et l'institution qui s'occupe de la production et de la vente. Entre autres, de cette façon, apparaît enfin la recherche de l'objectif de réaliser une programmation intégrée, au niveau régional, des services de bus et de fer avec un gaspillage moindre et une meilleure qualité du service d'ensemble ;
- . le choix de l'opérateur qui se fait par une sélection effectuée entre plusieurs personnes et non plus automatiquement sur la base d'un acte de concession ;
- . la présence, dans le rapport entre la région et l'opérateur de service, d'un Contrat de Service⁷ qui règle les caractéristiques du service concerné, les droits et les obligations des parties en cause ; en somme, les régions, dans leurs rapports avec le gestionnaire du réseau et avec les agences de transport ferroviaire, succèdent à l'État en tant qu'autorités organisatrices et que clients institutionnels, confiant le service et stipulant les contrats de service relatifs.

⁶ Décret législatif 400/1999, art. 18, paragraphe 2a.

⁷ Les Contrats de Service jusqu'à aujourd'hui stipulés entre les Régions et Trenitalia-FS S.p.A. prévoient des obligations d'amélioration qualitatif du service et des sanctions en cas de non respect des standards fixés, des obligations de réaliser un système tarifaire intégral entre tous les modes de transport dans le cadre local, un engagement de couverture d'au moins 35 % des coûts d'exploitation par les recettes provenant du trafic. Face à de telles innovations introduites par la réforme et par les Contrats de Service, nous voyons un objectif de redressement financier et qualitatif de l'offre de transport local.

De tels changements, qui portent sur les institutions, la gestion et aussi le mode opératoire, sont motivés par les exigences de redressement, que l'on ne peut désormais plus différer. Les motivations qui ont conduit à l'exigence de restructurer le système regardent essentiellement deux aspects très étroitement liés entre eux : l'aspect financier et l'aspect socio-environnemental.

En Italie, le secteur du TPL est entré en crise à partir des années 70 et a vécu une débâcle financière croissante due :

- . à une augmentation des coûts, en particulier du coût du travail, autant dans le secteur des agences de TPL que dans celui du transport ferroviaire ;
- . à une réduction des recettes, causée soit par les tarifs maintenus à un niveau bas pour des raisons d'ordre social, soit par une réduction de la demande en transport collectif du fait de l'utilisation croissante de moyens individuels, certainement plus confortables et plus flexibles par rapport aux horaires et aux itinéraires.

La satisfaction de la demande s'exprime donc toujours en faveur de la voiture individuelle, de façon alarmante, autant du point de vue des déficits des compagnies qui offrent des services collectifs (bus et fer), que du point de vue environnemental.

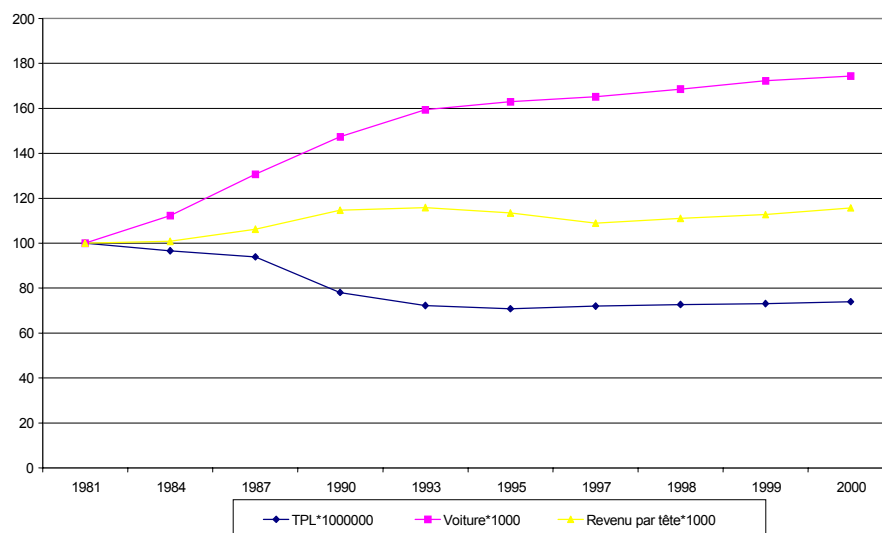
D'après le MINISTÈRE DES TRANSPORTS ET DE LA NAVIGATION (2000), le nombre de voitures, en Italie, s'élève en effet à 5 496 000 en 1965, passe à 10 209 000, déjà presque le double, en 1970 et atteint 32 453 000 unités en 2000 (17 686 000 en 1980, 27 416 000 en 1990), avec une augmentation constante et préoccupante pour l'environnement urbain, où se concentrent, s'ajoutent et se superposent les déséconomies externes du transport.

Les raisons d'un tel désintérêt pour le transport collectif sont à rechercher dans une augmentation du revenu par tête qui permet l'accession à la propriété et à l'utilisation de moyens de transport individuels, devenus plus attrayants, mais aussi dans une incapacité de l'offre de transport collectif à s'ajuster à une demande en évolution principalement en termes de qualité (demande de mobilité locale toujours plus articulée dans l'espace et le temps). Le TPL apparaît alors comme un bien inférieur, en admettant que l'augmentation progressive du revenu pour la ville et ses habitants détermine un désintérêt progressif pour ce mode au bénéfice d'autres qui restent plus compétitifs en termes de temps et de confort.

Dans ce contexte d'un Transport Public Local entendu comme un bien inférieur et d'un véhicule privé s'y substituant au fur et à mesure de l'augmentation du revenu, la Figure 3 montre la relation, mesurée en Italie, entre le revenu par tête, la possession de la voiture et l'utilisation du transport public local (urbain et extraurbain)⁸ pour la période de vingt ans entre 1981 et 2000.

⁸ Services d'autobus, ferroviaires concédés, tramway et métropolitain.

Figure 3 : Relation entre le revenu par tête, la possession d'une voiture et l'utilisation des Transports Publics Locaux (1981-2000, indice 100 en 1981)



Autant pour les agences de TPL que pour les compagnies ferroviaires locales, dès les années 70, s'amorce un cercle vicieux : la diminution de la demande entraîne une difficulté financière croissante, et donc une difficulté croissante de réalisation de plans d'investissement adéquats, de telle façon que la qualité du service empire ou reste constante, face à des exigences accrues du côté de la demande, ce qui entraîne de nouvelles pertes de parts de marché.

Aux problèmes financiers du côté de l'offre, nous devons ajouter une culture du transport de qualité non satisfaisante (parfois absente), tant dans le secteur ferroviaire que dans les entreprises de TPL, due surtout au contexte de monopole public et aux financements constants affectés a posteriori par l'administration publique par tranches de dix ans. En somme, les prestataires de service opèrent dans un environnement protégé par une situation de monopole, par un acte de concession qui s'est répété au cours des années sans une vérification des résultats, et par des financements attribués sur la base des pertes, et donc, paradoxalement, récompensant les opérateurs présentant les performances les plus mauvaises.

Le Tableau 4 montre une tendance préoccupante à la dégradation du rapport recettes du trafic/coûts entre deux années (l'année 1967 et l'année 1997, la dernière année avant la mise en place de la réforme), illustrant la période de 30 ans au cours de laquelle la situation financière du TPL s'est aggravée⁹ sans cesse, entraînant l'augmentation corrélative des contributions publiques à la couverture des déficits de gestion.

⁹ Pour une analyse financière plus détaillée du secteur du TPL, se référer à MUSSO et alii, 2001.

Tableau 4 : Ratio Recettes du trafic/Coûts (année 1967, année 1997)

	Services d'autobus	Métro	Tramway	Ferroviaires concedées
1967	70 %	85 %	61 %	33 %
1997	30 %	43 %	37 %	17 %

Source : BOITANI, CAMBINI, 2002

Outre le déséquilibre entre transport individuel et collectif, qui voit le véhicule individuel toujours plus dominant dans les choix de mobilité locale, on observe aussi une répartition modale déséquilibrée à l'intérieur même du transport collectif, avec un avantage net pour le transport par bus. En terme de voyageurs transportés, les services d'autobus prédominent avec 78 % des voyageurs, contre 12 % pour le métro, 7 % pour les tramways et seulement 3 % pour le ferroviaire (BOITANI, CAMBINI, 2002 : 47).

Le déséquilibre quantitatif entre le transport par bus et celui par fer est encore plus significatif si nous comparons les divers coûts externes, par passagers-km relatifs aux deux modes (Tableau 5). Les répercussions d'un tel déséquilibre sont considérables du point de vue environnemental et pour les finances publiques. Dans ce but, la réforme italienne entend restructurer le secteur grâce à la régionalisation du transport local et à l'ouverture du marché à la concurrence et, au moyen d'une politique plus adaptée d'investissements, non seulement reporter des parts de demande du transport privé vers le transport public, mais aussi dans le domaine du transport public, du transport routier vers le transport ferroviaire.

Tableau 5 : Coût du transport par voyageur-km (centimes d'euro)

	Gaz à effet de serre	Pollution atmosphér.	Bruit	Accidents	Congestion	Total
Route	0,74	2,37	0,75	3,27	0,99	8,11
Rail	0,31	0,88	2,46	0,16	0,07	3,62

2.2. APERÇU DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS CONCERNANT LE TRANSPORT RÉGIONAL FERROVIAIRE DE VOYAGEURS EN ITALIE

Afin de mieux comprendre la portée de la transition qu'expérimente actuellement le transport régional ferroviaire italien, et avant d'entrer dans le détail du processus de réforme, il semble intéressant de fournir quelques données sur la compagnie qui a jusqu'à maintenant fourni le service et sur les caractéristiques de l'offre.

Actuellement, la Division Transport Régional de Trenitalia (créée en mai 1999) assure les services de transport local répondant à la demande manifestée par les diverses entités territoriales par l'intermédiaire des Contrats de Service régionaux. La Division qui s'articule sur le territoire italien en 19 directions régionales et 2 provinciales, compte environ 22 000 salariés et

propose une offre de 170 millions de train-kilomètres chaque année, ce qui n'est pas négligeable, sachant que cela représente environ 50 % de la production totale de Trenitalia (qui, rappelons-nous, fournit la totalité du service ferroviaire, à savoir le transport local et régional, le transport de passager sur les longues distances et le transport des marchandises). Elle propose en outre 65 milliards de siège-kilomètres en mettant à disposition environ 6 800 trains par jour. Annuellement les kilomètres accomplis par les voyageurs transportés par la Division Transport Régional approchent les 19,5 milliards, avec une moyenne journalière de 1,4 millions de voyageurs (prise en jour ouvrable). De tels chiffres indiquent que la part de marché couverte par les trains de transport régional s'élèvent à 40 % du TPL en ce qui concerne l'extra-urbain (CHARTRE DES SERVICES, 2002). De plus, les marges de croissance ne manquent pas, si l'on considère que, déjà en 2000 par rapport à l'année précédente, les chiffres étaient en progression : le nombre de voyageurs transportés chaque jour (moyenne prise en jour ouvrable) est passé de 1 122 000 en 1999 à 1 144 000 en 2000, avec une augmentation de 1,5 % par rapport à l'année précédente, en termes de voyageurs-km (GALLICO, 2001).

L'augmentation du nombre de voyageurs transportés nous indique que des modifications de quelques éléments en matière de qualité et de fiabilité du service offert, génèrent des améliorations en terme quantitatif dans la demande. En particulier, pour atteindre une plus grande efficacité du service offert, cherchant aussi à rééquilibrer l'actuelle répartition modale, les leviers principaux ont été de deux natures : l'organisation et les investissements.

Les augmentations de fréquentation au cours des trois années 1999-2001 (de 1 122 000 voyageurs par jour ouvrable en 1999 à 1 144 000 en 2000 et 1 400 000 en 2001) sont dues en bonne partie à la nouvelle structure d'organisation de la Division Transport Régional qui, par l'intermédiaire des Directions régionales et provinciales, réussit à projeter un profil d'offre du service plus compatible avec les exigences de l'utilisateur de ce même service. Un tel rapprochement du centre décisionnel du TPL par rapport aux usagers, afin de mieux en comprendre les exigences, était un des objectifs affichés de la réforme du secteur.

L'amélioration du service offert résulte également d'une politique adéquate d'investissements que les régions ont déjà commencé à appliquer. La Division Transport Régional a lancé un programme d'investissements pour les principaux facteurs qui pèsent sur le service (parc ferroviaire, stations, systèmes de billetterie, systèmes d'information...). Il est prévu un plan d'investissements quadriennal 2002-2005 qui comporte un engagement financier de 2 090 millions d'euros.

Finalement, le principe selon lequel l'offre de service de transport ne consiste pas seulement en une offre de déplacement est en train de s'affirmer ; en effet, dans une logique récente mais toujours plus partagée, d'intégration bus-fer et dans l'optique qu'ils deviennent toujours plus intermodaux, il est

nécessaire de porter l'attention (et les investissements relatifs) sur le voyage considéré comme un service composé de plusieurs éléments, tous aussi nécessaires au déplacement : l'acquisition du titre de transport, l'accès au terminal, l'attente, le transport lui-même, et enfin l'arrivée à la destination souhaitée.

Dans ce sens, les investissements ne pourront pas se limiter à la seule qualité de service lors du déplacement physique (confort à l'intérieur des voitures), mais devront être pensés et faits de manière coordonnée avec les autres moyens de transport, individuels ou collectifs, et avec les exigences de voyage des usagers, comme expliqué ci-dessus, et non plus les exigences d'un simple déplacement. De tels programmes « intermodaux » ou « intégrés » d'investissements nécessitent une bien meilleure coordination entre les opérateurs des divers modes de transport et entre ceux-ci et la réalité institutionnelle locale (Régions, Province, Communes).

Aussi, dans cette logique de rechercher une meilleure coordination entre les divers modes de transports et prévoyant une organisation des services de mobilité intégrant bus et rail, la régionalisation du TPL (qui est un des principaux inspirateurs de la réforme) apparaît comme un objectif fondamental pour la restructuration du secteur.

2.3. LE PROCESSUS DE RÉFORME DU TRANSPORT FERROVIAIRE RÉGIONAL DE VOYAGEURS

Par la nouvelle réglementation du TPL, le législateur a redéfini le rôle des Régions en matière de programmation, d'administration, de financement et de contrôle des services.

La nouvelle législation prévoit, en effet, de déléguer aux régions au statut ordinaire ces fonctions en matière de service ferroviaire d'intérêt local. Aux régions revient donc la tâche de programmer l'offre, diriger la planification et définir les services nécessaires à satisfaire les exigences de mobilité des usagers. Par l'intermédiaire du *Contrat de Service*, la région fixe les conditions requises pour le service que lui fournira la compagnie qui proposera la meilleure offre¹⁰ de la procédure d'appel d'offres.

Il y a, ce qui est positif et nouveau pour l'Italie, une unification des responsabilités de programmation et de financement des services, alors que, jusqu'à la réforme, le responsable de la programmation du service était aussi l'opérateur du service et l'État le financeur. Avec la nouvelle réforme, nous avons un transfert de l'État vers les régions, et ces dernières deviennent autonomes lorsqu'il s'agit de décider des modalités de dépenses (entre autres, en ayant la possibilité de décider de substituer des services par bus à des services ferroviaires ou vice versa).

¹⁰ Les critères de base selon lesquels se fait le choix de la compagnie qui sera en charge de fournir le service sont des critères techniques et économiques.

L'état d'avancement actuel de la réforme ne permet pas encore de faire un bilan significatif de l'expérience de régionalisation en termes d'évolution du trafic, des recettes et des investissements. Les régions, en effet, ont récemment fini de parapher les Contrats de Service expérimentaux avec Trenitalia, et le transfert aux Régions des ressources économiques nécessaires au développement du transport public local reste très récent.

Le Tableau 6 cherche néanmoins à préciser la tendance par région (trains-Km), sur la base d'équivalents établis par chaque Contrat de Service, et du montant de l'équivalent en train-km. On observe des différences de niveau de subvention entre les différentes régions, avec des montants élevés pour les régions à statut spécial et les régions du sud du pays. Un tel écart, qui n'est pas particulièrement lié à des différentiels de coût, résulte de la différence des recettes, largement inférieures dans le sud du pays. Dans ce sens, une attention majeure est réellement portée pour la qualité du service et pour la demande des usagers, en conformité avec l'esprit de la réforme.

*Tableau 3 : Trains-km et équivalent établis par les Contrats de Service expérimentaux entre Trenitalia et les différentes régions (année 2001)**

Région	Trains-Km (millions)	Equivalent (milliers d'euro)	Equivalent/Trains-Km (euro)
Piemonte	19,9	161 393	8,1
Lombardia	19,4	167 332	8,6
Veneto	12,1	86 558	7,2
Liguria	6,9	65 538	9,5
Emilia Romagna	12,1	64 144	5,3
Toscana	18,2	142 594	7,8
Umbria	3,6	27 011	7,5
Marche	3,6	28 198	7,8
Lazio	15,4	141 148	9,2
Abruzzo	4,3	31 555	7,3
Molise	2,0	17 663	8,8
Campania	11,9	120 541	10,1
Puglia	6,7	42 711	6,4
Basilicata	2,0	20 503	10,3
Calabria	6,7	63 989	9,6
Régions à statut ordinaire	144,8	1 180 879	8,2
Régions-provinces autonomes	23,8	218 203	9,2
Total	168,6	1 399 082	8,3

* Sur ce point, voir BOITANI, CAMBINI, 2002

Source : Trenitalia

Le processus de changement initié par la réforme se poursuit avec l'institution des procédures d'appels d'offre pour le choix de l'opérateur : à partir du 31 décembre 2003¹¹, l'assignation du service devra être faite à travers des procédures publiques¹², alors que, jusqu'à cette date, les régions ont la possibilité de maintenir les droits actuellement confiés. La loi confirme en effet l'existence d'une période transitoire qui se révèle être nécessaire pour que le passage au régime de concurrence soit graduel et s'exécute correctement.

En effet, le passage du régime de monopole à celui de la concurrence est compliqué par au moins deux types de problème, un relatif à la répartition des compétences et un d'ordre financier. Au sujet du premier point, un des problèmes majeurs est l'acquisition de nouvelles compétences par la Région qui doit s'occuper de programmation, d'administration et de financement des services et qui n'a pas en son sein un personnel apte et préparé pour mener à bien les tâches qui, jusqu'à l'amorce de la réforme du secteur, étaient réalisées directement par l'agence fournissant le service. Entre autres, la phase de planification devient particulièrement importante dans une optique de développement de l'intégration modale et, par la suite, dans une optique de poursuite d'une logique de mobilité durable. Le rôle important de metteur en scène du TPL passe dans les mains des régions qui devront planifier le réseau des services intégrant le transport sur bus et sur fer. La période transitoire devra donc procurer à la région le temps suffisant et la période d'essai pour se doter des compétences spécifiques nécessaires. Le second point, le problème d'ordre financier, concerne le transfert des ressources de l'État aux régions, passage dont dépend la capacité des régions à mener à bien ces nouvelles fonctions. Or, concrètement pour le cas du transfert des ressources, commencé seulement en 2001¹³, un retard important s'est accumulé, ce qui a de fait ralenti tout le processus de restructuration du secteur¹⁴.

Toutefois, malgré la lenteur « congénitale » d'un processus de changement

¹¹ Toutefois, la loi n° 166 du 1/8/2002 (art. 11, alinéa 3) semble concéder l'opportunité de renvoyer le début des procédures d'appel d'offres au 31/12/2005 en ce qui concerne les réseaux ferroviaires concédés. La disposition est actuellement (automne 2002) à l'étude auprès du gouvernement qui devra trancher à ce sujet.

¹² Il est prévu d'exclure de la compétition les entreprises qui gèrent des services en tutelle directe, sauf pour les appels d'offre qui auraient comme objet les services déjà fournis par le dépositaire.

¹³ « Les ressources que le Ministre des Transports a transféré aux régions au statut ordinaire pour 2001 avoisinent environ les 1,20 milliards d'euros » (FERROVIE DELLO STATO, 2001).

¹⁴ Les retards se sont accumulés en cascade du fait que, avant de pouvoir stipuler un Contrat de Service entre les régions et les sociétés ferroviaires, il fallait la publication d'un décret ministériel et un accord entre l'État et les régions quant aux ressources à transférer. Les deux se sont produits avec de graves retards et ont amené un raccourcissement conséquent de la période transitoire à seulement trois années 2001-2003. Des contrats expérimentaux ont alors été signés pour régler les rapports au cours de l'année 2001, puis la stipulation des contrats biannuels a suivi pour la période 2002-2003, mais aussi avec du retard.

d'une telle portée et la lenteur induite par les organes des régions et des compagnies qui craignaient de perdre tout ou partie des avantages de position acquis avant la réforme, le processus a été lancé et la transformation de l'aspect institutionnel et organisationnel se révèle réellement profond.

Le transport ferroviaire qui, historiquement, repose sur la production par un opérateur public, unique ou largement dominant, dans une position de monopole sauf exceptions assez limitées (ferroviaires concédées), est soumis à deux procédures de changement : la déverticalisation, avec la séparation entre l'exploitant de l'infrastructure et les fournisseurs de service (à la suite de la directive 91/440/CEE), et l'ouverture à la concurrence par le marché et le principe de régionalisation du TPL¹⁵.

L'état d'avancement des travaux¹⁶ montre que la réforme se fait sur deux fronts :

- . transfert de compétence de l'État aux régions avec l'approbation des lois régionales de mise en œuvre de la réforme, une approbation acquise désormais pour toutes les régions au statut ordinaire ;
- . approbation des premiers *Contrats de Service* qui régulent les rapports entre des régions et Trenitalia en vue des appels d'offre qui commenceront au début de l'année 2004. Les contrats déjà passés montrent, de la part du contractant institutionnel, une plus grande attention à l'efficacité des services, incluant, au travers de mécanismes de *bonus-malus*, le thème de l'amélioration de la qualité¹⁷, de la tarification intégrée, des investissements, ainsi qu'un intérêt pour une meilleure efficacité, en visant la couverture d'au moins 35 % des coûts d'exploitation par les recettes du trafic¹⁸.

Par contre, l'exercice du pouvoir de programmation de la mobilité régionale par les régions se met en place bien plus lentement ; en effet, pas même des documents de planification comme les *Piani Regionali dei Trasporti* ne sont complets. De même, on ne trouve toujours pas de documents de planification intégrant le fer et le bus.

Pourtant ce dernier point serait un thème d'extrême importance. L'intégration fer-bus et la relance du train sur les distances courtes et comme moyen de transport urbain et extra-urbain ont été longtemps sous-évaluées dans la recherche de solutions aux problèmes de congestion et de coûts de la mobilité

¹⁵ Sur ce point, voir aussi MUSSO, FERRARI, 2002.

¹⁶ Pour une analyse de l'état d'avancement de la réforme du TPL et du transport ferroviaire, voir aussi FEDERTRASPORTO, 2001, et MUSSO, FERRARI, 2002.

¹⁷ Il n'a pas encore été clarifié, toutefois, comment seront évaluées les améliorations qualitatives ou l'atteinte des objectifs fixés par le *Contrat de Service*.

¹⁸ Déjà le décret du 19/11/1997, n° 422, avait prévu l'obligation de couverture de 35 % des coûts d'exploitation par les recettes provenant du trafic, en reconnaissant que les compagnies de transport local italiennes partaient d'une situation très éloignée de l'engagement des 35 %.

urbaine : « C'est vraiment en milieu urbain et métropolitain et donc dans le contexte de la régionalisation dont nous discutons actuellement, qu'apparaît une des grandes opportunités stratégiques pour le transport ferroviaire, puisque, dans un système très pollué et congestionné et caractérisé par un poids fiscal excessif du transport public, il représente un mode de transport non polluant (localement), en site protégé, et dont les coûts par voyageurs-km sont largement inférieurs au transport par bus (à condition que subsistent, évidemment, des minima d'échelle convenables) » (MUSSO, FERRARI, 2002).

Si jusqu'à maintenant nous avons envisagé la réforme du TPL comme un processus qui met en commun les destins du transport par bus et du transport par fer, il faut maintenant s'arrêter sur quelques différences entre les conséquences de la réforme pour ces deux modes de transport.

Dans le cas du transport ferroviaire, selon l'application de la directive CEE 91/440, il y a eu séparation entre le service de transport et l'infrastructure. Nous avons donc une société qui gère l'infrastructure et qui est sous contrôle public (Réseau Ferroviaire Italien –RFI), et une (potentielle) pluralité de sociétés auxquelles est laissé l'exercice des services de transport. Il apparaît alors que, si, dans le cas du TPL par bus, les intervenants qui se font face à la suite de la réforme sont au nombre de deux, la Région (ou l'administration locale compétente) d'une part, les opérateurs de service et ceux participant à la procédure d'appel d'offres d'autre part, nous trouvons par contre, du fait de l'application de la réforme au secteur ferroviaire, un troisième intervenant qui est la société de gestion de l'infrastructure, en charge de l'attribution des sillons horaires (critères, modalités, priorités, tarification, motifs de révocation, sanctions,...).

Si l'existence d'un troisième organisme dans le cas du transport ferroviaire est un élément de divergence, il n'y a pas de différence, au contraire, en ce qui concerne les risques, au moins potentiels, de conflit d'intérêts et de manque de transparence, lors de l'appel d'offre programmé :

- . dans le cas du TPL par bus, en raison du rattachement des compagnies anciennement municipalisées aux administrations locales qui n'est pas encore réglementé (elles restent de la propriété des administrations territoriales), il y a un risque de superposition des rôles de l'administration locale, organisatrice de la demande, régulatrice du marché et propriétaire d'une des compagnies participant à l'appel d'offre (avec un évident conflit d'intérêts)¹⁹ ;
- . dans le cas du TPL par fer, le conflit est généré par le fait que la société qui gère l'infrastructure (RFI, sous contrôle public) doit assigner les sillons horaires aux sociétés fournisseurs du service. Or, parmi elles, figurent des sociétés publiques, comme Trenitalia ou des sociétés

¹⁹ Sur le thème des problèmes apportés par la réforme, voir aussi MUSSO, BURLANDO, 2001 : 303-310.

régionales mises en place par certaines régions et la F.S., et d'anciennes compagnies ferroviaires en concession. « *Il s'agirait d'un projet qui ne contribuerait certainement pas à ouvrir le secteur à la concurrence, et même pourrait être cause de la création d'un incumbent (candidat sortant) plus difficile à concurrencer, puisque tous les intérêts déjà existants y auraient participé* » (BOITANI, 2000). L'avantage compétitif de telles sociétés dériverait aussi du fait d'avoir déjà tout le matériel roulant, acquis avec les deniers publics. Le problème pourrait être dépassé par la constitution (comme cela s'est fait au Royaume-Uni) de sociétés privées de *leasing* auxquelles serait attribuée la propriété du matériel roulant, loué ensuite à l'entreprise ayant gagné le marché.

2.4. LES FAIBLESSES D'UNE RÉFORME VALIDE DANS SES PRINCIPES ET LES CONSÉQUENCES POSITIVES PROBABLES

Dans les dernières décennies, la place des chemins de fer a subi une continuelle diminution qui, au-delà de quelques spécificités, s'avère être semblable dans les différents pays et en particulier en France et en Italie. De même il s'avère comparable que pour arriver à une inversion de tendance de ce déclin, il est nécessaire de mener, non seulement une restructuration des compagnies, mais aussi une réforme institutionnelle allant vers une libéralisation du secteur.

En Italie, le secteur du transport ferroviaire expérimente une difficile transition, d'une organisation qui repose fortement sur l'action publique et sur la centralisation imposante en matière de planification et de gestion des infrastructures et des services, à une organisation caractérisée par l'ouverture au marché de la gestion du service, et par la régionalisation d'une partie importante de la planification et régulation du transport.

Toutefois, l'application des principes de libéralisation au marché ferroviaire a été, en Italie comme en général en Europe, caractérisée par une lenteur évidente, dont les causes peuvent être résumées de la façon suivante :

- . hésitations de tous les États européens, préoccupés de redresser d'abord les compagnies nationales avant que la « menace » d'une confrontation entre plusieurs opérateurs de chemin de fer ne passe d'un phénomène épisodique et circonscrit à une règle systématique et diffuse ;
- . mais aussi prudence des organes décisionnels de l'Union Européenne dans la tentative d'imposer l'application des directives de libéralisation.

Il faut en outre observer qu'il s'agit d'un marché avec des barrières à l'entrée considérables et, par conséquent, particulièrement complexe quant à son ouverture à la concurrence. Nous faisons notamment référence aux coûts élevés de lancement (matériel roulant, personnel spécialisé, réseaux commer-

ciaux sont des exemples parmi tant d'autres), à la présence d'asymétries informationnelles de nature technique et commerciale, au coût élevé du travail et au niveau élevé de syndicalisation, à la présence d'exploitants dominants et subventionnés qui souvent présentent, en raison de la propriété publique, des conflits d'intérêts avec les exploitants des réseaux, et finalement à l'absence fréquente d'autorités régulatrices suffisamment indépendantes pour assurer une vigilance adéquate sur le secteur.

En reprenant les faiblesses du processus de restructuration du secteur, et tout en gardant en mémoire que la réforme n'est, à la fin de 2002, qu'en phase de mise en route, nous pouvons dire cependant que si ces objectifs sont pertinents, elle montre des points faibles dans les instruments retenus pour atteindre ses buts. Les menaces potentielles pour la réalisation du projet d'ensemble du transport ferroviaire régional peuvent être ainsi définies :

. Confusion des rôles et collusions ou conflits conséquents. Le scénario défini constitue un système complexe dans lequel sont présents de nombreux acteurs. Il est donc essentiel que soient bien définis les rôles de la région (programmeur de la mobilité régionale et solliciteur institutionnel du service), de l'exploitant de l'infrastructure et du fournisseur du service. La complexité de la transition et la tentative de défense des intérêts et des positions préexistantes peuvent favoriser une superposition partielle des fonctions, comme dans l'hypothèse de constitution de sociétés ferroviaires régionales. Cela a pour conséquence de nombreux conflits possibles d'intérêts et/ou de collusions : entre la région et le gagnant de l'appel d'offres, entre l'exploitant de l'infrastructure et la compagnie de transport ferroviaire (attribution des sillons horaires), ou encore entre des régions et le candidat sortant, quand il est de fait préféré comme dépositaire du service pour des motifs politiques, sociaux ou syndicaux.

. Avantages pour le candidat sortant. Ils proviennent d'un accès potentiellement inégal aux inputs (les problèmes relatifs à l'assignation des sillons déjà mentionnés, à la propriété du matériel roulant, à la formation du personnel), de la taille des autres opérateurs (les autres opérateurs déjà existants étant trop peu nombreux et trop petits), des pressions politiques et syndicales (causées par la préférence pour le maintien du status quo).

. Difficultés de programmation. En raison d'une insuffisance technique fréquente dans la programmation des besoins de la part des administrations régionales, la mise en place de la réforme ne permettrait pas d'apporter la meilleure réponse aux exigences effectives des usagers visés.

. Difficultés liées au déroulement des procédures d'appels d'offres. Le danger consiste dans le fait que les appels d'offres se réduisent de fait au management, maintenant intactes les rentes de position, l'importance et le coût du personnel, les services existants, compromettant la possibilité de développer effectivement l'efficience et l'efficacité du service.

. Difficultés liées au *Contrat de Service*. L'application efficace des *Contrats de Service* entre régions et compagnies ferroviaires peut être complexifiée par :

- . la définition du type de contrat²⁰, et en particulier l'opportunité de stipuler des *net cost contracts* de manière à encourager les titulaires du service, non seulement à réduire les coûts mais aussi à augmenter les recettes ;
- . la définition des types d'incitation pour l'amélioration de l'efficacité de la part du fournisseur du service²¹ ;
- . l'évaluation par la région de l'accomplissement effectif des engagements stipulés par le contrat et la possibilité effective de sanctionner d'éventuelles manquements ;
- . l'évaluation de la qualité du service ;
- . la difficulté du fournisseur du service à comprendre le degré de satisfaction des objectifs et des exigences de la demande finale.

. Difficultés, venant de l'application généralisée des procédures d'appels d'offres, pour développer l'intégration fonctionnelle et tarifaire avec le transport par bus et de manière générale avec le transport urbain et métropolitain fourni par d'autres entreprises.

. Autonomie financière et fiscale insuffisante des régions. Il s'agit d'un problème dépassant largement le transport ferroviaire régional et transversal aux nombreux secteurs de l'économie, qui joue sur plus d'un des points précédents.

Malgré les difficultés et les faiblesses du processus de réforme, le système défini, reposant sur les deux piliers que sont la libéralisation (et la privatisation potentielle) et la régionalisation, apparaît apte, au moins dans son principe, à développer l'efficacité productive, par l'intermédiaire de la réintroduction des mécanismes de concurrence et de libre marché, et l'efficacité du service vis-à-vis des exigences de la communauté locale, par l'augmentation du pouvoir régional.

En tout état de cause, une place importante semble réservée au transport ferroviaire dans l'enjeu complexe de la mobilité urbaine et métropolitaine. Il commence déjà à être reconnu comme fondamental dans les stratégies de gestion de la mobilité des grandes zones métropolitaines, car il permet de développer en même temps efficacité, efficacité et développement durable du transport. En effet, le TPL est fortement associé à certaines formes de croissance métropolitaine : « *le transport ferroviaire peut être gagnant dans un modèle urbain/métropolitain de type monocentrique radial (des villes comme Gênes, Milan et Turin, mais aussi quelques grandes métropoles du sud), mais encore plus dans les systèmes urbains de type polycentrique diffus (ce sont*

²⁰ Art. 19 paragraphe 1 du décret n° 422/1997.

²¹ Art. 19 paragraphe 4 du décret n° 422/1997.

les exemples du système de la Vénétie et celui de la Toscane) » (MUSSO, FERRARI, 2002).

Au delà des difficultés dont nous avons parlé, il existe une logique de réforme qui, vraisemblablement, porte des transformations significatives :

- . du côté de l'offre, avec une réduction des coûts, une réorganisation du réseau et une limitation des externalités négatives. La perspective de la participation à une procédure d'appels d'offres constitue en effet un stimulant important pour une réorganisation et une mise en ordre économique et financière des compagnies ;
- . du côté de la demande, principalement dans le sens d'une plus grande attention à la qualité du service. Le respect des conditions établies dans le *Contrat de Service* et, plus encore, le stimulant venant de la nécessité de participer à un appel d'offre pour l'affectation du service, devraient favoriser des comportements *market oriented* de la part des opérateurs. Ils devraient attacher une plus grande attention au marketing (discipline jusqu'à aujourd'hui presque absente des compagnies italiennes de TPL), dans le développement des standards qualitatifs et dans leur consolidation ;
- . d'un point de vue institutionnel, avec la séparation du rôle politique de celui d'entrepreneur, puisque la programmation vient d'être confiée à juste titre au décideur politique, pendant que, de manière tout aussi juste, il reste du ressort de la compagnie d'assurer la gestion la plus efficiente possible par rapport à la demande (quantitative et qualitative) exprimée par la communauté par l'intermédiaire de ses représentants politiques.

Il est probable enfin que, dans le moyen et le long terme, le marché donne lieu à des concentrations considérables, avec l'affirmation de grands groupes, éventuellement internationaux, en forte concurrence. Il devrait enfin se développer dans le secteur, et c'est bien l'esprit de la réforme, une culture d'entreprise et de concurrence qui attire entreprises et capitaux privés, ouvrant ainsi la possibilité de financer des investissements et des systèmes de transport innovants et plus efficaces, capables de gagner des parts de marché et peut-être aussi de générer des retombées positives pour l'emploi.

CONCLUSION

Dans les deux pays, France et Italie, le transport ferroviaire a connu ces trente dernières années une période de déclin continu, en particulier pour le transport régional ferroviaire de voyageurs (CHAUVINEAU, 2002). Pour inverser cette tendance et sous l'impulsion de l'Union Européenne (Directive 91-440), une réforme d'envergure a été mise en œuvre. Son cœur concerne la séparation entre activité de transport et gestion de l'infrastructure qui a été mise en œuvre effectivement dans les deux pays (HAENEL, 1993). Un autre volet de cette réforme ferroviaire vise précisément à la revitalisation du

transport ferroviaire régional de voyageurs par le transfert de cette compétence de l'État central via l'opérateur national aux régions qui deviennent maintenant autorité organisatrice dans les deux pays.

Les mentalités, aussi, ont changé : face aux problèmes de plus en plus aigus de congestion en milieu urbain et d'atteinte à l'environnement, le transport régional ferroviaire apparaît de plus en plus comme une alternative crédible à la mobilité en véhicule individuel, en France comme en Italie. Les deux pays sont d'accord sur ce premier point : on observe donc une prise de conscience collective du rôle du fer dans l'équilibre de la mobilité en milieu urbain et péri-urbain.

En France comme en Italie, la séparation de l'activité de transport et de l'activité de gestion du réseau a amené des changements profonds, surtout en Italie qui est allée plus loin. La régionalisation s'y accompagne d'une libéralisation progressive du secteur avec la mise en place d'appels d'offres régionaux pour les services de transport régional ferroviaire et l'ouverture à la concurrence – nouveaux entrants – pour l'activité de transport ferroviaire, même si ces dispositions restent encore « théoriques ». Sur ce volet, la France reste en retrait : il n'est pas question pour l'instant d'ouvrir le réseau à de nouveaux entrants pour le transport régional ferroviaire. La SNCF reste en situation de monopole. Ainsi, et plus nettement en France qu'en Italie, un des freins à la réforme de régionalisation dans les deux pays concerne la primauté qui est donnée implicitement à l'opérateur national qui doit être sauvegardé quelles que soient les réformes entreprises. On observe donc, surtout en Italie, des pauses volontaires dans les avancées de la réforme afin de donner à l'opérateur national le temps de s'adapter et réagir.

Dans les deux pays, on observe aussi une trop faible contribution de l'État central aux charges financières liées à cette régionalisation : les régions françaises et italiennes critiquent en effet les trop faibles dotations qui leur sont allouées pour cette nouvelle mission.

La France et l'Italie se distinguent néanmoins sur la question de la concurrence et de l'arrivée de nouveaux entrants : contrairement à l'Italie qui, timidement, ouvre son réseau régional de chemins de fer à de nouveaux entrants, la France bride cette réforme de régionalisation en confiant à la seule SNCF le rôle d'opérateur régional de transport, ce qui commence parfois à « agacer » les régions. Cet élément constitue un frein sérieux au succès de la réforme en France : le marché français n'est donc pas ouvert aux nouveaux entrants. Sur ce plan et pour l'instant en Italie simplement, il apparaît que le marché ferroviaire est caractérisé par des coûts d'entrée importants qui rendent complexes une ouverture à la concurrence, par des asymétries informationnelles de nature technique et commerciale, par un coût élevé du travail et un fort niveau de syndicalisation. Du côté français, une autre faiblesse importante réside dans l'emboîtement des différents niveaux de pouvoir en charge du transport collectif ce qui nuit à la lisibilité et l'efficacité du plan global de transport. Les communes et agglomérations sont en effet en charge

du transport urbain, les départements du transport départemental par bus et les régions du transport ferroviaire : on observe donc une superposition des compétences qui nuit à la lisibilité générale de l'ensemble et à son efficacité. Du côté italien, de telles questions de blocage institutionnel semblent aussi apparaître dans la confusion des rôles entre acteurs, voire des collusions d'intérêts et des conflits. Enfin, dans les deux pays mais surtout en Italie actuellement, l'opérateur historique a un avantage certain (matériel roulant, sillons, pressions politique dans son sens...).

Les perspectives de réforme sont bonnes dans les deux pays, tout particulièrement en Italie qui s'inscrit dans un modèle régional fonctionnant sur le principe des appels d'offres et des contrats de service, même s'il reste néanmoins encore un peu flou.

Seule la France présente un premier bilan chiffré de l'impact de la réforme de régionalisation. Il est encore trop tôt pour présenter de tels résultats par l'Italie. On peut observer néanmoins dans les deux pays une augmentation de l'offre ferroviaire régional et surtout une augmentation de la qualité de services, les deux pays ayant mis en œuvre des indicateurs incitatifs de mesure et de contrôle de la qualité de service à bord des trains mais aussi en gare. De même, les premiers résultats intermédiaires font aussi apparaître une légère baisse des coûts, à l'image de ce qui s'est passé en Suède lors de la réforme ferroviaire : les appels d'offres pour l'accès au marché régional ferroviaire avaient en effet conduit à une baisse d'environ 10 % des coûts globaux supportés par les régions.

BIBLIOGRAPHIE

BATISSE F. (2003). La décentralisation des transports ferroviaires a-t-elle atteint ses limites ? **Rail International**, 3ème année.

BOITANI A. (2000) **La riforma del trasporto pubblico locale**. Rapport présenté auprès de l'Université Ca' Foscari – Département des Sciences Économiques de Venise le 22 août.

BOITANI A., CAMBINI C. (2002) Il trasporto pubblico locale in Italia, dopo la riforma i difficili albori di un mercato. **Mercato Concorrenza Regole**, IV, n° 1, pp. 45-72.

BONNET G., THOME B., HOULES L., CANET A. (2001) **Régionalisation des transports ferroviaires – enseignements de l'expérimentation et perspectives**. Rapport d'études, CERTU, ENTPE, Université Lumière Lyon 2.

CHAUVINEAU J. (2002) La régionalisation ferroviaire – Avis adopté par le Conseil Économique et Social au cours de sa séance du 26 septembre 2001. **Le Moniteur**, Cahiers détachables, pp. 2-96.

CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE-ALPES (1997) **Schéma Régional des Transports**.

CROZET Y., HEROIN E. (1999) Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire. **Politiques et Management Public**, Vol. XVII, n° 3, pp. 172-193.

FAIVRE D'ARCIER B. (2002) Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire. **Transports**, n° 416, pp. 389-398.

FEDERTRASPORTO (2001) **Monitoraggio del TPL**. n° 2.

FERROVIE DELLO STATO (2001) **Newsletter delle Ferrovie dello Stato** - Anno IV, n° 5.

GALLICO L. (2001) La nuova carta dei servizi. **Amicotreno**, n° 3.

GUIHERY L. (2002) Transport ferroviaire de voyageurs : les régions passent à la vitesse supérieure. La SNCF pourra-t-elle suivre ? **Pouvoirs locaux**, n°53-II, pp. 89-96.

HAENEL H. (1993) **Rapport de la Commission d'Enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF**. Sénat.

MUSSO E., BURLANDO C., PELIZZONI C. (2001) Competition and privatisation issues in urban public transport. The case of Italy. In **Actes du colloque: 9 th World Conference on Transport Research**, 22 - 27 luglio 2001, Seoul, Korea.

MUSSO E., FERRARI C. (2002) Metropolitan and urban traffic in the de-verticalization process of Italian Railways. In **Trasporti Europei**, pp. 98-115 (Special issue, Deregulation and Vertical Separation in the Railway Sector, E. MARCUCCI [ed.]).

SNCF (2002) **Données de trafic et rapport d'activité**.

(2001) Régionalisation ferroviaire, la fin d'une longue marche. **Transport Public**, pp. 12-21.

Carta dei Servizi, www.fs-online.it (2002).